

## РЕШЕНИЕ

№ 530/28.10.2019 г.

гр. Монтана

### В ИМЕТО НА НАРОДА

Административен съд – Монтана, касационен състав, в публично заседание на двадесет и пети октомври през две хиляди и деветнадесета година в състав:

Председател: Огнян Евгениев  
Членове: Соня Камарашка  
Мария Ницова

при секретаря Петя Видова и с участието на прокурор Галя Александрова при Окръжна прокуратура - Монтана, като разгледа докладваното от съдия Камарашка административно дело № 327 по описа на съда за 2019г., за да се произнесе, взе предвид следното:

#### Производството е по реда на чл.185 и сл. от Раздел III, глава X от АПК

Административното производство е образувано по повод подаден протест на прокурор при Районна прокуратура Монтана, на основание чл.146, т.3 /алтернативно искане по т.1 и т.4/ от АПК, чл.186, ал.2 във вр. чл.16, ал.1, т.1, предл. първо от АПК и чл.145, ал.6 изр. първо от ЗСВ. Протестира се изцяло приетата с т.1 от Решение №351 по Протокол №34/24.04.2014год. на Общински съвет Бойчиновци - Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Бойчиновци, като се моли за отмяната и, като нищожна поради допуснати съществени нарушения на административно – производствените правила при приемане на подзаконовия нормативен акт. Алтернативно се оспорват разпоредбите на чл.24, ал.2, ал.4 и ал.6; чл.39 в частта относно „.....събиране“; чл.40, ал.1 в частта относно „.....събиране“; чл.65, чл.66 и чл.69 от Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Бойчиновци. Моли оспорената Наредба да бъде отменена като незаконосъобразна или да бъде обявена за нищожна. Представя доказателства в подкрепа на твърденията си. Претендира направените по делото разноски.

В открито съдебно заседание протестиращия прокурор не се явява.

Към подадения протест на прокурор при Районна прокуратура – Монтана е присъединена подадена жалба от „Р\*\*\* А\*\*\* ” ЕООД с ЕИК \* със седалище и адрес на управление \*\*\*, ж.к.К\*\*\* , Бл.29, ет.\* , ап.\* представлявано от управителя Ю\*\*\* С\*\*\* , чрез пълномощника му адвокат Ю.Д. от САК със съдебен адрес \*\*\* и посочен електронен адрес d\*\*\*, с която се оспорва частично разпоредбата на чл.29 от Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Бойчиновци приетата с т.1 от Решение №351 по Протокол №34/24.04.2014год. на Общински съвет Бойчиновци в частта относно въведеното изискване – ограничение за притежаване на съответно разрешение по чл.35 от ЗУО, за извършване на дейности по „събиране” на ИУМПС, по същите доводи изложени в протеста.

В съдебно заседание „Р\*\*\* А\*\*\* ” ЕООД с ЕИК \* , чрез надлежно упълномощения адвокат Ю.Д. от САК не се явява, като в писмено становище поддържа жалбата излага доводи в нейна подкрепа. Представя списък с разноски по чл.80 от ГПК.

Ответникът – Общински съвет Бойчиновци чрез неговия председател, в писмено становище по жалбата, сочи, че на интернет страницата на Община Бойчиновци в сектор Проекти на нормативни актове е публикуван Проект на Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Бойчиновци на 11.09.2019год., ведно с мотивите към нея, като след изтичане на срока за представяне на становище – 11.10.2019год. проекта ще бъде внесен за разглеждане в Общинския съвет. Представя проекта на Наредбата, заверено копие от протокол от които е видно, че проекта на Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Бойчиновци е публикуван и копие от интернет страницата.

В открито съдебно заседание не се явява представител.

Представителят на Окръжна прокуратура - Монтана и като контролираща страна в съдебно заседание поддържа протеста досежно цялостна отмяна на приетата Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Бойчиновци, поради допуснати съществени нарушения на процесуалните правила, свързани с нарушаване на процедурата по ЗНА.

Подаването на жалбата и протеста е съобщено по реда на чл. 188 във връзка с чл. 181, ал. 1 и ал. 2 от АПК, като обявление е публикувано в бр. 57/2019 година на „Държавен вестник“ /л.83/, обявено е на таблото на Административен съд – Монтана /л. 80,81/ и интернет страницата на Върховен административен съд /л. 85/.

Не са постъпвали искания за присъединяване или встъпване по реда на чл. 189, ал. 2 от АПК от други лица.

Касационния състав на Административен съд Монтана, след анализ на събраните по делото писмени доказателства, становищата на страните и въз основа на закона, намери за установено следното:

Предмет на протеста е оспорване в цялост на подзаконов нормативен акт на орган на местно самоуправление. Подзаконовите нормативни актове съдържат административно правни норми, които се отнасят за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие по смисъла на чл. 76, ал. 3 вр. чл. 75 от АПК, каквато е и приетата с т.1 от Решение №351 по Протокол №34/24.04.2014год. на Общински съвет Бойчиновци - Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Бойчиновци.

Съгласно чл. 185 и чл. 187 от АПК, подзаконовите нормативни актове могат да бъдат оспорвани пред съд изцяло или в отделни техни разпоредби без ограничение във времето. Компетентен да разгледа жалбата и протеста е тричленен състав на съответния административен съд в съответствие с чл. 191 от АПК.

Настоящият съдебен състав на Административен съд Монтана намира, че подадената жалба и протест са процесуално допустими като подадени от надлежно легитимирани страни с правен интерес от оспорването

Разгледани по същество протеста и жалбата се явяват *основателни*.

По делото е представено като доказателство от "Р\*\*\* А\*\*\*" ЕООД решение вх. № 26-00-11966/07.12.2012 г., издадено от Директора на РИОСВ - София, с което на основание чл. 78, ал. 9, вр. с чл.35, ал.3 и ал. 5 от Закона за управление на отпадъците (ЗУО) на дружеството е издаден Регистрационен документ № 12-РД-862-00/05.12.2012 г. за извършване на дейност по транспортиране (събиране и транспортиране) в съответствие с § 1, т. 41 и 43 от ДР на ЗУО на територията на цялата страна по отношение на отпадъци, посочени в таблицата – излезли от употреба превозни средства и излезли от употреба превозни средства, които не съдържат течности или други опасни компоненти. В регистрационния документ е посочен начинът на транспортиране на отпадъка (по шосе) - чрез 9 броя превозни средства (автомобили и ремаркета), описани като модел, марка и регистрационен номер.

От представената административна преписка се установява, че Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Бойчиновци е приета с т.1 от Решение №351 по Протокол №34/24.04.2014год. на основание чл. 22, ал. 1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) и представлява действащо право в момента. Тя е подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 75 от АПК във връзка с чл. 7, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА) и като такъв подлежи на съдебен контрол за законосъобразност.

Общинският съвет като орган на местно самоуправление на територията на Община Бойчиновци решава самостоятелно въпросите от местно значение, които законът е предоставил в неговата компетентност. Разпоредбата на чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА предвижда компетентност на Общинския съвет в изпълнение на своите правомощия, визирани в чл. 22, ал. 1 от Закона за управление на отпадъците (ЗУО) да приема наредба, с която да определя условията и реда за изхвърлянето, събирането, включително разделното, транспортирането, претоварването, оползотворяването и обезвреждането на битови и строителни отпадъци, включително биоотпадъци, опасни битови отпадъци, масово разпространени отпадъци на територията на общината, разработена съгласно изискванията на този закон и подзаконовите актове по прилагането му, както и заплащането за предоставяне на съответните услуги по реда на Закона за местните данъци и такси. В ал. 2 на чл. 22 от ЗУО е регламентирано, че с наредбата по ал. 1 се уреждат и изискванията към площадките за предаване на отпадъци от хартия и картон, пластмаси и стъкло, в т. ч. условията за регистрация на площадките, както и условията за предаване на отпадъци по чл. 19, ал. 3, т. 11.

Общински съвет Бойчиновци е материално и териториално компетентният орган, имащ правомощия да уреди нормативно обществените отношения, отнасящи се до управлението на отпадъците, както и да издаде подзаконови нормативни актове. В чл. 8 от ЗНА е регламентирано, че всеки Общински съвет може да издава наредби, с които да урежда в съответствие с нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение. Според чл. 15, ал. 1 от ЗНА, нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен.

По делото е приложена и докладна записка с вх.№98/11.04.2014год. от кмета на Община Бойчиновци (л.53), съдържаща предложение за приемане на Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Бойчиновци.

Същевременно съдът констатира, че подзаконовият нормативен акт е издаден при допуснато съществено нарушение на административно производствените правила, разписани в чл.26 – чл.28 от Закона за нормативните актове (ЗНА), субсидиарно приложими на основание чл.80 от АПК. Според чл.26 от ЗНА в приложимата му редакция (ДВ, бр. 46 от 2007 г.), изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност (ал.1). В процеса по изработване на проект на нормативен акт се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица (ал.2). Преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, и предварителната оценка на въздействието по чл. 20. Когато съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт, публикуването се извършва на Портала за обществени консултации, а когато е орган на местното самоуправление – на интернет страницата на съответната община и/или общински съвет. (ал.3 - ДВ, бр. 46 от 2007 г.). А разпоредбата на чл.28 от ЗНА (изм. ДВ бр.46 от 2007г.) урежда изисквания за мотивите към подзаконовите административни

актове. Нормата предвижда, че проектът на нормативен акт заедно с мотивите, съответно доклада към него и предварителната оценка на въздействието по чл. 20, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган (ал.1). Мотивите, съответно докладът съдържат: причините, които налагат приемането; целите, които се поставят; финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз (ал.2). Разпоредбата на чл.28, ал.4 от ЗНА изрично предвижда, че проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2 и предварителна оценка на въздействието съгласно глава втора, не се обсъжда от компетентния орган.

В случая наредбата е внесена за разглеждане с докладна записка с вх.№98/11.04.2014год. от кмета на Община Бойчиновци, в която не се съдържат каквито и да е мотиви, обуславящи приемане на акта.

Липсва информация доказваща, че проектът на протестираната и частично обжалвана наредба е бил публикуван на интернет страницата на общината, от приложената разпечатка на л.67 от делото е видно, че е публикувана единствено обява за обсъждане на проекта на Наредбата. Като обявата както правилно се сочи в протеста е публикувана на 14.04.2014год. и определения срок за предложения и становища е поставен до 21.04.2014год. т.е. определен е на 7 дневен при императивно предвиден срок от 14 дни за предложения и становища по проекта съгл. Чл.26, ал.2 от ЗНА. Липсват и протоколи от заседание на ПК към ОБС, на които са проведени обсъждания във връзка с приемането на оспорения подзаконен нормативен акт. Внесеният проект е приет на заседание на общинския съвет, проведено на 24.04.2014г., като видно от протокол № 34/24.04.2014г., при неговото разглеждане също не са посочени нито причините, нито целите, които се поставят. Мотивите за изработването на нормативния акт осигуряват реализиране на предоставената от закона възможност на заинтересованите лица за изразяване на мнения и становища и те задължително следва да бъдат налице при обсъждането им и при запознаването на заинтересованите страни с проекта. Мотивите дават представа как е формирана волята на вносителя на акта, поради което те са от съществено значение за неговите адресати, така че последните да могат да разберат фактите и причините, накарали вносителя на акта да възприеме съответния вариант на уредба на обществените отношения.

В случая към проекта за наредбата липсват мотиви, както и доклад, а според разпоредбата на чл.28, ал.4 от ЗНА, проект на нормативен акт, към който не са приложени мотиви, съответно доклад, съгласно изискванията по ал. 2 и предварителна оценка на въздействието съгласно глава втора, не се разглежда от компетентния орган. Допуснатото нарушение съставлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила и се явява достатъчно основание за отмяна на подзаконвия нормативен акт.

На следващо място, освен че към проекта за приемане на наредбата липсват мотиви, не са налице и никакви данни съдържанието на същия да е било публикувано на интернет страницата на Община Бойчиновци, което е в противоречие с императивното изискване на чл. 26, ал.2 от ЗНА и е лишило заинтересованите лица от възможността да направят предложения и становища по проекта в предвидения срок.Нарушението на чл. 26, ал.2 от ЗНА също представлява самостоятелно основание за отмяна на приетата наредба.

Вземането на решение от общинския съвет, без да е спазена процедурата по обществени консултации и без да са налице мотиви за приемане на текстовете, съответни на закононото изискване, както и без тези мотиви и самият проект на акта

в тази част действително и в рамките на законово определения срок да са станали достояние на засегнатите лица, не са просто нарушения на административнопроизводствените правила. Те са съществени процесуални нарушения, защото касаят правила, които обезпечат принципи на производството по издаване на подзаконовни нормативни актове. В този смисъл е и константната практика на Върховния административен съд.

Предвид изложеното съдът намира, че оспорената Наредба е приета при съществени нарушения на административно производствените правила, регламентирани в чл.26 и чл.28 от ЗНА.

За да е законосъобразен един акт е необходимо да са налице в тяхната съвкупност всички изисквания за валидност, а именно: да е издаден от компетентен орган, в изискуемата форма, при спазване на административнопроизводствените правила, да не противоречи на материалноправните изисквания и да съответства на целта на закона. Липсата на която и да е от горните предпоставки води до незаконосъобразност на оспорения акт и е основание за отмяната му.

Спазването на законовата норма гарантира, че изработването на нормативния акт се извършва при зачитане на принципите на необходимост, откритост, съгласуваност, обосновааност, предвидимост, субсидиарност, пропорционалност и стабилност. Изпълнението на чл. 26, ал. 2 ЗНА, както и на чл. 37, ал. 3 ЗНА, представлява задължително условие, като част от административнопроизводствените правила, поради което при неспазването му, какъвто е настоящия случай досежно оспорените разпоредби, представлява съществено нарушение на правилата по издаване на подзаконовия нормативен акт и респ. основание за отмяна, без да се обсъждат доводите по същество.

С оглед на изложените съображения, съдът намира, че атакуваната Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Бойчиновци приета с т.1 от Решение №351 по Протокол №34/24.04.2014год. на основание чл. 22, ал. 1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) е незаконосъобразна, поради приемането ѝ в нарушение на визираната за това процедура и при съществени нарушения на административно производствените правила, поради което следва да бъде отменена, на основание чл. 193, ал. 1 от АПК във връзка с чл. 146, т. 3 от АПК.

Своевременно направеното от оспорващите искане за присъждане на разноски се явява основателно предвид изхода на спора, представените доказателства за тяхното реално извършване и оформянето им в списък на основание чл. 80 ГПК, в съответствие с разпоредбата на чл. 143, ал.1 от АПК на „Р\*\*\* А\*\*\* ” ЕООД с ЕИК \* ще следва да бъдат присъдени сторените по делото разноски в размер на общо 600.00 лева /шестстотин /, от които – 50.00 лева държавна такса и 550.00 лева за платен адвокатски хонорар по приложения договор за правна защита и съдействие. Относно претенцията за разноски от 20.00 лева за обнародване в ДВ, тъй като внесената сума не е използвана, предвид присъединяване на жалбата към протеста, то същата не подлежи на присъждане като неизползвана.

По направеното искане за разноски от протестиращия прокурор при РП-Монтана същите му се дължат с оглед изхода на делото на основание чл. 143, ал. 1 от АПК. Районна прокуратура - Монтана е внесла държавна такса за обнародване на протеста в Държавен вестник в размер на 20.00лв. /двадесет/, които следва да бъдат присъдени, като поискани и сторени в производството.

По изложените съображения и на основание чл.193, ал.1 от АПК, Административен съд - Монтана, в троен състав:

**Р Е Ш И:**

**ОТМЕНЯ** по протест на прокурор при Районна прокуратура гр.Монтана и жалба от „Р\*\*\* А\*\*\* ” ЕООД с ЕИК \* Наредба за управление на отпадъците на територията на Община Бойчиновци приета с т.1 от Решение №351 по Протокол №34/24.04.2014год. на Общински съвет Бойчиновци, КАТО НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНА.

**ОСЪЖДА** Община – Бойчиновци да заплати на „Р\*\*\* А\*\*\* ” ЕООД с ЕИК \* със седалище и адрес на управление \*\*\*, ж.к.К\*\*\* ,Бл.29, ет.\* , ап.\* представлявано от управителя Ю\*\*\* В\*\*\* С\*\*\* сумата от общо 600.00 лева /шестстотин /, от които 50.00 лева държавна такса за образуване на административно дело и 550.00 лева заплатено в брой адвокатско възнаграждение, както и 5.00лева /пет/ лева държавна такса при служебно издаване на изпълнителен лист в полза на Административен съд гр.Монтана.

**ОСЪЖДА** Община – Бойчиновци да заплати на Районна прокуратура гр.Монтана поисканите и сторени разноски по делото в размер на 20.00лева/двадесет/, представляващи държавна такса за обнародване в ДВ, както и 5.00лева /пет/ лева държавна такса при служебно издаване на изпълнителен лист в полза на Административен съд гр.Монтана.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба и протест чрез Административен съд - Монтана пред Върховен административен съд в 14 - дневен срок от съобщението до страните.

Решението след влизането му в законна сила да се обнародва от Общински съвет Монтана, по начина по който е бил обнародван акта, съгласно чл.194 от АПК.

На основание чл.138, ал.3 от АПК препис от решението да се изпрати на страните по реда на чл.137 от АПК.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: